



人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20日

议程项目3和5

促进和保护所有人权、公民、政治、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权机构和机制

技术援助和能力建设对推动实现促进和保护人权方面互利
合作的作用

人权理事会咨询委员会的报告*

* 由于提交人无法控制的原因，已商定在标准发布日期后发布本报告。



目录

一. 导言	3
二. 技术援助和能力建设的定义和历史.....	3
三. 技术援助、能力建设和人权	5
四. 技术援助的法律依据	6
五. 互利合作	6
六. 各国就其主动推动的国际和国家技术援助方案提供的信息.....	8
七. 国际和区域组织、专门机构、国家、国家人权机构、非政府组织和技术援助	9
八. 人权理事会和技术援助	10
九. 联合国人权事务高级专员办事处和技术援助.....	11
十. 向条约机构报告和执行其建议方面的技术援助和能力建设.....	13
十一. 技术援助的成就和障碍	14
十二. 技术援助和能力建设的最佳做法.....	15
十三. 建议	15

一. 引言

1. 本报告是咨询委员会根据人权理事会第 37/23 号决议提交人权理事会的，理事会在该决议中请咨询委员会就技术援助和能力建设对推动增进和保护人权方面互利合作的作用进行研究，并就此在理事会第四十三届会议之前向理事会提交报告。
2. 咨询委员会第二十一届会议设立了一个起草小组，成员由穆罕默德·本纳尼、阿莱西奥·布鲁尼、扬·迪亚科努、卢多维奇·亨内贝尔、刘昕生(主席)、阿贾伊·马尔霍特拉、奥巴塔·考鲁、伊丽莎白·萨尔蒙、迪鲁贾尔·西图尔辛赫和徐昌禄组成。委员会在第二十三届会议上，听取了专家关于这一专题的介绍。
3. 为了编写报告，委员会向各国和其他利益攸关方发出了一份普通照会，请它们提供投入。共有 15 个国家对委员会的邀请作了回复：澳大利亚、加拿大、中国、科特迪瓦、法国、德国、日本、科威特、毛里求斯、摩洛哥、新西兰、菲律宾、俄罗斯联邦、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国。一个人权机构和三个非政府组织也回复了邀请。

二. 技术援助和能力建设的定义和历史

4. 技术援助被定义为由特别是以联合国及其专门机构为代表的国际社会以及在较低程度上由发达国家和非政府组织向欠发达国家提供的一种援助形式。
5. 韩东国际大学将能力建设定义为发展和加强组织和社区在快速变化的世界中生存、适应和蓬勃发展所需的技能、能力、流程和资源过程。
6. 根据联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，技术合作是指技术援助和能力建设这两个方面。其目的是通过促进与国家对应方的建设性对话及其积极变革，查明并处理知识和能力差距。它由人权高专办应国家要求并经国家同意牵头进行，包括对某一特定国家的人权状况进行全面评估，以期使法律、政策、机构和做法与国际标准和义务相一致(A/HRC/27/41，第 8-9 段)。
7. 技术援助和能力建设可以采取不同形式，如培训、奖学金、组织有关特定主题的研讨会和会议，或由专家进行国家访问。
8. 技术援助和能力建设涉及不同领域和主题，如改善国内立法和司法行政、监测政治选举、促进一般的经济和社会发展、农业、卫生、教育、就业、环境、公职人员培训、改善拘留场所和条约报告。
9. 技术援助和能力建设的历史可以追溯到 1945 年旧金山会议。与会各国认识到，建设和维护世界和平与安全需要促进经济、社会和人道主义发展，特别是欠发达国家的发展，因为发达国家和欠发达国家在发展水平和生活水平方面存在巨大甚至危险的差距。

10. 不过，由于联合国及其专门机构不能为欠发达国家的投资和发展项目提供直接贷款，它们——联合国及其机构——认为，提供技术指导和培训，或至少就技术指导和培训提供咨询，以及派遣专家，属于自身的职责和职能范围。
11. 正是在这种背景下，经济及社会理事会在其第 222(IX)号决议中，请大会和所有专门机构制定一项技术援助扩大方案，以促进不发达国家的经济发展。
12. 1949 年 11 月 16 日，大会通过了关于技术援助的两项重要决议：关于促进不发达国家技术发展的技术援助扩大方案的第 304(IV)号决议和关于根据大会第 200(III)号决议为经济发展提供技术援助的第 305(IV)号决议。
13. 1949 年，随着技术援助扩大方案的设立，大会还为专门机构的参与建立了一个机制：技术援助委员会。委员会由联合国及其专门机构的行政首长(或其代表)组成，是讨论技术援助请求、提交进度报告和介绍机构方案的论坛。委员会随后就全部方案向经济及社会理事会技术援助委员会提出建议。后者将核准总体方案，之后将在签署多边或双边文书时启动项目。
14. 技术援助扩大方案设立后，欠发达国家请秘书长提供经济顾问。它们要求国际劳工组织(劳工组织)就合作和社会保险提供咨询意见，要求联合国粮食及农业组织(粮农组织)就农业、渔业和林业提供咨询意见。它们还要求联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)就教育和扫盲提供咨询意见，要求世界卫生组织(世卫组织)就健康及防治疟疾和若干其他疾病提供咨询意见。
15. 该方案的结果喜忧参半，其主要弱点是财政限制，原因是对技术援助的需求大于联合国系统提供的资源。
16. 另一方面，自愿资助的联合国技术援助方案似乎可以有效地为经济、社会和文化问题拟定解决办法。一个例子是 1946 年创建的联合国儿童紧急基金会(儿基会)(后来更名为联合国儿童基金会)。儿基会完全由自愿捐款供资，并且由于它与各国政府、非政府组织和私营部门建立的伙伴关系，能够在以下领域向全世界数百万儿童和青年人提供援助：提供疫苗、教材和安全饮用水、减少与疟疾有关的死亡、在人道主义紧急情况下提供援助、治疗严重营养不良和通过体育促进儿童发展。
17. 另一个例子是人权领域咨询服务和技术援助方案，该方案成立于 1955 年，目前由人权高专办管理。它由联合国经常预算供资，自 1987 年以来由联合国人权领域技术合作自愿基金供资(另见下文第 77-98 段)。
18. 最近，2009 年人权理事会第 6/17 号决议设立了财政和技术援助自愿基金，以帮助各国执行经与有关国家协商并征得其同意后在普遍定期审议中提出的建议。
19. 必须回顾，联合国认为技术合作活动是对人权方案监测和调查活动的补充，而不是替代。

三. 技术援助、能力建设和人权

20. 《联合国宪章》多处提到人权；事实上，它是第一项必须遵守的其中明确提到人权的国际文书。《宪章》在序言中重申了对人权和基本自由的信念；第一条第三项强调一视同仁地促进和尊重所有人的权利；第十三条(丑)款提到通过国际合作实现人权；第五十五条(寅)款将普遍尊重和遵守人权确定为国家间稳定和友好关系的条件之一；在第五十六条中，各国承诺与联合国合作，以实现第五十五条所载之宗旨，包括人权。

21. 大会第 217(A)III 号决议通过的《世界人权宣言》一直指导着联合国的保护和促进人权工作。

22. 1955 年，在人权领域提供一些专门的技术援助后，大会第 926(X)号决议在人权方案领域设立了咨询服务。大会在该决议中，授权秘书长应政府请求，为人权领域的援助、包括专家咨询服务、研究金、奖学金和研讨会编列经费。其后，大会扩大了该方案的范围，将国家和区域人权课程包括在内。

23. 1987 年 11 月，秘书长根据人权委员会第 1987/38 号决议和经济及社会理事会第 1987/147 号决定，设立了联合国人权领域咨询事务和技术援助自愿基金。该基金的主要任务是为实际活动，例如执行联合国及其专门机构和区域组织通过的国际条约，提供额外的财政支持。

24. 人权委员会利用自愿基金资助人权领域的许多活动，例如：

- (a) 向各国政府提供专家和技术援助，以发展达到国际标准所需的基础设施；
- (b) 从法律上保护和加强司法独立的项目；
- (c) 全面需求评估和总体国家方案，包括旨在加强该国人权基础设施的具体项目；
- (d) 能在具体实现国际公认的人权方面发挥催化作用的项目。

25. 如果要对某一特定项目或方案采取技术或务实的方法，就更密切地观察受援国社会。这是一个重要的机会，因为不然的话捐助者的政策制定者就倾向于实施他们预先确定的固有想法。如此仓促和单方面地强加被认为是具有普遍性的价值观，不仅使这些项目不可行，而且使受援国社会对普遍性和国际社会本身的概念产生严重怀疑。

26. 法律援助领域的许多失败案例都是这一教训的佐证。一些失败至少部分原因是受援国社会了解不足。在许多发展中国家，没有确保法院系统正常运作的基础设施，训练有素的律师很少，并且缺乏执行法院判决的社会基础。在这种情况下，首要任务可能是培养守法精神和建立内部行政控制系统。必须建立不仅为国家工作、而且独立工作的律师职业模式，而不是立即建立针对政府滥用权力的法院矫正制度。

27. 技术援助和能力建设概念假定对若干价值观是中性的，即便如此，它们也将作为市场化工具被调动起来，使大部分货物和服务可以计数。它们有时会导致社会的过度市场化。在当今全球化和构建超越边界的更大市场的趋势中，这种风险变得越来越真实。在亚洲迅速发展的国家，已经出现了许多严重侵犯人权的情况，特别是由过度市场化造成的情况，例如健康环境遭到破坏、人口贩运和最恶劣形式的劳工剥削，特别是童工。

四. 技术援助的法律依据

28. 《联合国宪章》明确提到涉及技术援助和能力建设的国际合作。第三条、第五十五条和第五十六条提到，国际合作是实现联合国宗旨和解决不同领域的国际问题、包括涉及人权的问题的要素。然而，《经济、社会、文化权利公约》提到了在实现经济、社会和文化权利方面的国际合作。因此，国际合作是国家的责任。

29. 《宪章》第九章规定了合作义务。它也反映在若干项联合国决议中，要么作为达到某些目的的手段，要么作为目标本身。特别是，大会第 2526(XXV)号决议通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》具体规定了各国依照《宪章》彼此合作的义务。

30. 尊重技术援助受益国的主权是国际社会和各个国家的基本义务。任何形式的技术援助或能力建设只能应国家请求提供。即使是国际社会也不能强迫国家违背自己的意愿接受技术援助。

31. 国际社会资助技术援助和能力建设、特别针对发展中国家的技术援助和能力建设的义务，基于团结和国际合作原则。

32. 有关人权问题的对话，包括技术援助和能力建设方面的对话，绝不应基于政治考虑、武力威胁或双重标准。

五. 互利合作

33. 咨询委员会认为，技术援助是一个国家在力所能及的情况下向另一个(或多个)国家提供的援助，以便双方在人权领域获益，如相互理解、平等和尊重，或在发展中国家的参与下健康地发展全球人权治理。人权领域的另一种技术援助形式是联合国和其他国际组织向提出请求的国家提供的援助，这是国际社会(在财政或其他方面)支持的结果。这类技术援助和能力建设的作用往往更多地侧重于促进和保护个人人权，而不是国家间的互利合作，即具有契约性质的合作。

34. 咨询委员会收到的各国对互利合作概念的看法概述如下。具体而言，应由国家来评估国与国之间的技术援助和能力建设是否能促进互利合作，以及在何种程度上促进了互利合作。

35. 共有 15 个国家、1 个国家人权机构和 3 个非政府组织针对本报告提供了投入。互利合作概念在至少 7 个国家的回复中占据了非常重要的位置。

36. 澳大利亚认为，互利合作不是一个商定的多边人权概念，而是某一特定国家的国内概念。使用这一术语可能会造成混淆，损害有关促进和保护技术援助和能力建设以及发展合作的明确的、长期确立的商定原则。

37. 加拿大强调，互利合作与“共赢”合作似乎存在密切关联。它概括地描述了经济领域的合作。加拿大还说，“共赢”合作是中国代表在联合国范围内经常使用的一个术语。鉴于“互利合作”一词在人权方面含糊不清，在这种背景下界定或澄清这一术语应是咨询委员会的首要任务，咨询委员会在工作中应遵循人权理事会确立的国际人权文书原则，特别是大会第 60/251 号决议概述的原则。

38. 中国认为，人权方面的欠缺仍然是一个非常严重的问题。人权问题被用来攻击他国，干涉他国内政，毒化了全球人权氛围。

39. 技术援助和能力建设在通过合作共赢促进和保护人权方面发挥了重要作用。首先，它们增进相互了解，因为不同国家有不同的历史文化传统，经济社会发展水平不同，政治制度不同。第二，为了改善人权保护，所有国家都应加强共赢合作，相互交流借鉴，通过技术援助和能力建设，实现人权领域的共同进步。第三，各国应通过支持发展中国家参与全球治理，探索促进民主化和法治的途径，促进全球人权治理的健康发展。

40. 中国认为，为了通过技术援助和能力建设加强人权领域的共赢合作，应考虑五项原则：第一，完全遵守《联合国宪章》的宗旨和原则，特别是尊重主权和反对将人权问题政治化；第二，需要进行磋商，以根据有关各方的要求和优先事项，确定合作领域、项目规划和具体实施；第三，平衡促进各项人权，更加重视发展中国家实现发展权和人权不断进步的要求；第四，全面落实《2030 年可持续发展议程》，在提供技术援助和能力建设的同时，从根本上保障人民享有人权；第五，各国应维护国际公平和正义，充分认识发展中国家在实现经济发展和维护社会稳定方面的困难和努力，保障发展中国家在世界贸易组织等机构中享有的特殊和差别待遇，为这些国家的人权发展创造条件。

41. 法国和德国提交了一份联合回复，强调互利合作这一概念和另一个类似乃至相同的术语“共赢合作”在贸易谈判等方面是有用的。然而，在他们看来，这个概念不能适用于人权领域，因为现有的人权义务不应取决于政府间谈判，依赖政府间谈判的风险在于标准应用会取决于国家之间的力量平衡，从而损害小国和个人利益。

42. 日本表示，“构建人权方面的命运共同体”和“互利合作”等术语在人权领域没有得到广泛承认，而且不明确，因此不适合在人权理事会的决议中使用。

43. 科特迪瓦、科威特、毛里求斯、摩洛哥和菲律宾强调技术援助和能力建设在保护、促进和实现人权方面的根本作用。他们没有质疑互利合作概念在技术援助和能力建设领域的有效性或在该领域提出是否合适。

44. 荷兰指出，互利合作优先考虑国家之间的关系，因此排除了人权领域的重要行为体，如联合国机构、非政府组织和民间社会。这一术语缺乏明确的定义，似

乎与经济发展紧密相关，因此存在过分强调经济权利而不是公民权利和政治权利的风险。

45. 新西兰认为，互利合作没有政府间商定的定义。目前尚不清楚互利合作与国际合作有何不同，审议这一概念会有什么价值(如果有价值的话)。

46. 瑞士认为，“互利合作”一词定义不充分，并对这一新概念的价值效应持怀疑态度。

47. 大不列颠及北爱尔兰联合王国坚决支持技术援助和能力建设，认为它们是使一国得以履行其人权义务的一种手段。但是，互利合作这一概念构成重大挑战，因为人权理事会第 37/23 号决议没有界定这一术语，该术语也不是商定的联合国语言；此外，它也不是已经在多边人权背景下得到核准的概念。

48. 联合王国不支持提出未列入国际人权法的新的、未定义的术语和概念，并补充指出，如果要在人权背景下使用“互利合作”一词，其含义必须明确符合国际人权义务。在没有定义的情况下，不清楚互利合作是否符合国际人权义务。

49. 非政府组织全国促进和保护人权协会(喀麦隆)、教皇约翰二十三世社区协会(意大利)和公民保护者协会(塞尔维亚)以及印度国家人权机构没有评论或批评互利合作这一概念。他们坚持技术援助的重要性，因为技术援助使他们能够更好地保护人权和防止侵犯人权行为，并指出了技术援助的主要弱点以及如何加以补救。

50. 咨询委员会从上述呈件中注意到，关于“互利合作”这一概念存在相当严重的分歧或意见冲突；因此，需要进一步澄清和(重新)解释这一概念。同时，委员会认为应注意这一概念的起源，它源于发展中国家(或“第三世界”)的一场运动，著名的包含十项原则的 1955 年《关于促进世界和平与合作的宣言》生动地说明了这一点。该宣言由占当时世界总人口 54% 的 29 个亚洲和非洲国家一致通过，其中包括“促进相互的利益和合作”这一说法。

六. 各国就其主动推动的国际和国家技术援助方案提供的信息

51. 日本在呈件中表示，它一直在实施人权方面的技术援助和能力建设，作为日本国际协力机构为世界各地特别是南亚和东南亚发展中国家开展的合作方案的一部分。这些项目涉及四个部门：法律和司法、选举、警察和媒体。法律和司法部门负责民法和其他法律法规的起草和传播。选举部门负责通过加强选举委员会工作人员的能力来确保人民的参政权。警察部门负责通过刑事预防、控制和调查方面的能力建设，促进建设适当的刑事诉讼程序。最后，媒体部门通过加强新闻工作者的能力，确保传播准确、中立和公正的公共信息，从而促进公众的知情权。

52. 在包括人权在内的各个领域，中国一贯秉持平等、互信、包容、互鉴、共赢合作的精神。中国还举办了南南人权论坛、北京人权论坛、纪念《发展权利宣言》通过 30 周年研讨会和第十六次亚欧非正式人权研讨会。

53. 在介绍普遍定期审议进程第三周期的国家报告时，中国还宣布将在今后五年内每年向人权高专办捐款 80 万美元。60 年来，中国共向 166 个国家和组织提供援助近 6 000 亿元，培训各类人员 1 200 多万人次，向发展中国家派遣援助人员 60 多万人次。此外，自 2012 年以来，中国在减贫、改善民生、促进人权发展等方面继续向其他发展中国家提供援助。

54. 这场运动本身应该被认为是对发达国家过去单方面强加所谓“普世”价值观的抗议。在这一背景下，促进“共同利益”或互利应被解释为确保各国(特别是发展中国家)和受援国的利益。可以把互利合作的精神确定为在合作进程中尊重受援国的自主权、在一个加速相互依存的世界中协助缩小贫富差距。

55. 换句话说，如果是幼稚地理解互利合作中的“利益”，那么就会利用互利合作来制定政策、为更发达的国家寻求超比例的物质利益。应该牢记，合作“伙伴”们掌握的经济权和政治权存在巨大差距；这种差距经常迫使弱方(即受援国)以牺牲其尊严的“小”代价，“同意”接受“慷慨”的援助，从而为强国(捐助国)谋利。这种风险是应该避免的，因为它破坏了合作的“技术”或非政治性质，甚至破坏了人权的促进。

56. 正如人权理事会第 37/23 号决议所强调的那样，应“按有关国家的请求并根据其确定的优先事项”提供技术合作和能力建设。这就是互利合作的真正含义，是在互利合作作为一种抗议出现的历史背景下对其进行的理性解读。因此，不可否认，在一个相互联系日益紧密的世界里，互利合作“可以”¹ 在促进和保护所有人权方面“发挥”重要作用。² 咨询委员会认为，上述澄清至少部分缓解了许多国家在呈件中提出的关切。

七. 国际和区域组织、专门机构、国家、国家人权机构、非政府组织和技术援助

57. 2017 年 1 月 11 日，在布鲁塞尔，在第十二次非洲联盟-欧洲联盟人权对话之后，欧洲联盟与泛非议会签署了 180 万欧元的赠款合同，这是欧洲联盟正在资助的一系列(五份)合同中的最后一份，是欧盟加强非洲人权系统方案的一个组成部分。该合同的主要目标是确保非洲联盟所有成员国批准、内化和实施非洲联盟在善政和人权领域的相关法律文书。通过利用泛非议会的监督、咨询和协商职能，与区域经济共同体、国家和区域议会以及非洲联盟委员会开展合作，对于有效实现这一目标至关重要。该合同还包括与欧洲议会的合作以及制定善政和人权领域的示范法。

¹ 提案国在人权理事会通过第 37/23 号决议之前的最后讨论阶段插入了“可以”一词，这表明关于互利合作对人权做出某种有条件贡献的论点反映了人权理事会成员们持有的更广泛的观点。

² 人权理事会第 37/23 号决议，序言部分第八段。

八. 人权理事会和技术援助

58. 人权理事会是联合国系统内处理有关人权问题的主要政府间论坛。根据大会第 60/251 号决议设立的人权理事会拥有全面任务规定，据此，它负责促进普遍尊重对人人没有任何形式的区分，公平、平等地享有所有人权和基本自由的保护。其目标之一是防止和打击侵犯人权行为，包括严重和系统的侵犯人权行为。它还致力于促进和协调将人权纳入联合国系统的主流，并确保切实有效地应用人权标准。在联合国主持下通过的不同国际文书保证了这一点。

59. 人权理事会通过处理世界各地的侵犯人权行为、建立人权领域的国际标准和制定文书来履行其职能。最后，它通过对话促进人权，特别是通过其机制和信托基金提供技术援助和能力建设。人权理事会在履行其职能时，得到人权高专办的实质性支持和技术支持。

60. 因此，技术援助和能力建设是人权理事会任务规定最重要的方面之一，被用作改善具体国家人权状况的真正手段。题为“技术援助和能力建设”的议程项目 10 是人权理事会各届会议的永恒议题。

61. 人权理事会第 39/18 号决议强调，议程项目 10 下的一般性辩论是一个重要平台，人权理事会成员和观察员在这个平台上分享促进人权领域更有效的技术合作和能力建设的愿景和观点、分享履行人权义务及自愿许诺和承诺以及落实已接受的普遍定期审议所提建议及其在这一领域的成就和良好做法所需援助的具体经验、挑战和信息。

62. 人权理事会第 39/19 号决议还重申，人权领域的技术援助和能力建设继续以与有关国家进行协商和征得其同意为基础，并应考虑到它们的需要，考虑到所有人权都是普遍的、不可分割的、相互依存和相互关联的，其目的是在实地产生具体影响。

63. 议程项目 10 下审议的国家包括柬埔寨、中非共和国、科特迪瓦、利比亚、卢旺达、索马里和苏丹。

64. 审议认为这些国家的人权状况值得人权理事会经常关注；然而，人权理事会任何援助行动若想取得成功，都需要受益国的合作。

65. 在第四十届会议上，人权理事会在其第 40/27 号决议中要求人权高专办应利比亚的请求向其提供技术援助和能力建设，以促进和保护人权，并防止和确保追究侵犯和践踏人权行为的责任。它还请人权高专办与民族团结政府、联合国相关机构、非洲联盟和所有其他相关区域和国际组织密切合作。人权理事会还请秘书长向人权高专办提供全面执行该决议所需的必要资源。

66. 人权理事会第 39/21 号决议请联合国系统所有机构(包括人权高专办和会员国)协助也门的过渡进程，包括支持调集资源以应对暴力后果以及也门面临的经济和社会挑战。人权理事会请人权高专办继续提供实质性的能力建设和技术援助，并就使国家调查委员会能够完成其调查工作提供咨询和法律支持。

67. 人权理事会第 36/27 号决议请索马里人权状况独立专家与索马里政府、所有联合国机构、非洲联盟和所有利益攸关方密切合作，协助索马里履行其国内和国际义务、落实人权理事会各项决议和普遍定期审议期间接受的其他人权文书和建议。人权理事会还请人权高专办和联合国其他有关机构向独立专家提供履行任务所需的一切人力、技术和财政援助。

68. 人权理事会第 39/19 号决议鼓励联合国会员国、联合国有关机构、国际金融机构和其他有关国际组织以及捐助者在国际合作框架内向中非共和国提供能力建设方面的技术援助和支持，以促进对人权的尊重，并对司法和安全部门进行改革。

九. 联合国人权事务高级专员办事处和技术援助

69. 人权高专办的任务是通过国际合作、通过在联合国系统内协调人权并将其纳入主流，在世界范围内促进和保护人权。

70. 技术援助是人权高专办活动的重要组成部分，旨在协助各国和其他利益攸关方努力促进和保护人权、防止歧视。

71. 人权高专办通过专家咨询服务、培训课程、讲习班和研讨会、研究金、赠款、提供信息和文件以及评估国内人权需求来提供技术援助。其方案立足于与国际人权机制的互动接触。该方案的组成部分包括在政策和实践方面就人权问题提供法律咨询；促进在实现和促进人权、加强国家机构方面进行学习、知识转让和经验分享；开展人权教育方案，倡导人权文化；提高对人权问题的认识；宣传成功的方案和伙伴关系；促进不同利益攸关方就人权问题进行对话；支持国际人权机制的参与和运作。

72. 人权高专办与各国和国家利益攸关方合作，改善保护和促进人权的国家制度的运作，通常是与其他联合国部门和机构、区域组织、国家人权机构、民间社会和学术界密切合作。

73. 人权高专办只会应各国请求并经各国同意后提供技术援助；它首先全面评估有关国家的人权状况，目的是使该国的法律、政策、机构和做法符合商定的国际标准。

74. 人权高专办与其他联合国机构和方案密切合作，在国家、区域和全球各级开展和执行技术合作项目，这些机构和方案包括儿基会、教科文组织、联合国人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、维持和平行动部、联合国职员学院和联合国难民事务高级专员公署。

75. 人权高专办还与联合国以外的伙伴合作，如非洲联盟、非洲人权和民族权委员会、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、美洲国家组织、美洲人权研究所、拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所、安第斯法学家委员会等。作为这种伙伴关系的一个例子，人权高专办和欧安组织在阿布哈兹(格鲁吉亚)设有一个联合办事处，其目的是实施一个技术合作项目。

76. 外勤业务和技术合作司是人权高专办提供技术援助的主要部门之一，在几乎所有大陆都设有分支机构。2018 年，人权高专办在五大洲设有 12 个区域办事处。这些办事处在促进和保护人权的工作中发挥着至关重要的作用，还与非洲联盟、美洲国家组织和欧洲联盟等区域组织密切合作。

77. 2018 年，人权高专办还设有 14 个国家办事处，主要任务包括监测、公开报告、提供技术援助和建设解决人权问题的国家能力。

78. 人权高专办还加强了向已将人权纳入共同国家分析和联合国发展援助框架的联合国国家工作队提供的业务支助。它与联合国开发计划署(开发署)在联合加强人权方案中密切合作，还支持执行开发署的“将人权与可持续人类发展相结合”的政策，其主要目的是测试导则和方法，并确定在培养国家促进和保护人权的能力以及将人权模式用于发展方案拟订方面的最佳做法和学习机会。

79. 另一项联合倡议是 1998 年发起的“共助社区”项目，该项目侧重于“自下而上”的方法，包括强调民间社会在促进和保护人权方面可发挥的作用。项目的长期目标是使地方一级民众能够积极主动地确保更尊重人权，并加强联合国与当地人权支持者之间的伙伴关系。

80. 人权高专办向各国和区域组织提供技术援助的例子包括 2013 年的墨西哥案例——将宪法地位赋予其批准的公约所保障的所有国家义务；缅甸案例——协助该国根据《巴黎原则》建立国家人权机构。

81. 人权高专办与联合国许多专门机构密切合作，支持欧洲联盟成员国在边境控制方面采用人权模式打击人口贩运。人权高专办为俄罗斯联邦开办人权硕士学位课程提供技术援助，协助老挝人民民主共和国和泰国为普遍定期审议编写国家报告，并就高专办的建议采取后续行动。人权高专办协助海地和摩洛哥设立部际人权委员会，监督向联合国各机构提交的报告的编写工作。巴拉圭在启动用于监测联合国人权机制和美洲国家组织提出的人权建议的门户网站时得到了人权高专办的支持。

82. 人权高专办还协助发展中国家建立和加强司法问责机制。2006 年，多哥政府请人权高专办支持设立真相、正义与和解委员会，作为真正过渡期正义的工具。高专办与联合国国家工作队、开发署和国际捐助方协调，根据人权标准组织全国协商并支持起草设立委员会的法律文件，开展能力建设。人权高专办还协助培训委员会工作人员。

83. 人权高专办在突尼斯 2011 年 1 月革命后与突尼斯密切合作，先是协助起草新宪法，按照国际标准列入不同的人权，然后根据国家公认标准设立与选举、司法和媒体有关的机构。它还就内战结束后引入土地赔偿复原程序向哥伦比亚提供协助。此外，人权高专办还协助萨尔瓦多制定一项调查杀害女性行为的国家议定书。

84. 人权高专办协助一些国家在法律中列入条款，改善获得司法和基本服务的机会。例如，在塞内加尔，人权高专办西非区域办事处为起草新国籍法提供技术咨

询，该法结束了男女在通过婚姻、生育和收养传承国籍方面的差别待遇。这项工作的依据是消除对妇女歧视委员会关于该国提交的报告的结论意见。³

85. 在柬埔寨，人权高专办协助政府采取旨在加强文化治理的许多行动，例如协助司法部就审前羁押专题与法官举行圆桌讨论。2013年，人权高专办为律师开办了第一期公平审判标准课程。

86. 在菲律宾，人权高专办应政府的要求，并同适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视问题特别报告员进行协调，协助政府起草了一份关于受台风“尤兰达”影响的民众的住房、土地和土地物权标准的重要文件。在黎巴嫩，人权高专办协助政府制定保护移民家政工人的行为守则。在危地马拉，人权高专办与开发署、教科文组织和儿基会一道，协助政府实施2009年推出的玛雅方案，协助土著居民加强谈判能力并进一步参与公共生活。人权高专办与上述专门机构一起采取干预措施，取得了积极成果，例如为从事土著权利工作的组织建立支助网络，并帮助上述组织更多地利用国家和区域保护系统。

87. 最后，人权高专办为许多发展中国家提供了协助，特别是发展国家人权系统、促进包容性决策参与以及制定和监测公共政策。例如，在肯尼亚，人权高专办支助了一个关于治理、司法制度、安全和法治的专题工作组和另一个关于性别平等、弱势群体和青年的工作组。

88. 人权高专办还分别协助厄瓜多尔、塞尔维亚、巴勒斯坦国和乌干达在发展规划、罗姆族群协商方法、以人权为基础的发展框架和发展人权观中落实人权。

十. 向条约机构报告和执行其建议方面的技术援助和能力建设

89. 大会第68/268号决议请秘书长通过人权高专办支持缔约国建立履行条约义务的能力，并在这方面根据高专办的任务规定，经与相关缔约国协商并征得其同意，提供咨询服务、技术援助和能力建设。

90. 根据大会的要求，人权高专办于2015年创建了条约机构能力建设方案，由日内瓦人权高专办总部的一些工作人员和人权高专办区域办事处的一些能力建设干事实施。方案的目标是：

(a) 每年组织区域性培训师培训活动，向各国潜在培训师提供知识和技能，支持条约缔约国与条约机构接触；

(b) 依托在条约机构报告领域掌握丰富经验的国家官员建立培训师名册，创建学习社区，并促进与其他名册成员的经验教训交流；

(c) 协助请求缔约国建立国家报告和后续行动机制，并编写关于机制主要特点的研究报告和实用指南；

(d) 协助请求缔约国提交具体条约报告，包括编写共同核心文件；

³ CEDAW/C/SEN/CO/3-7。

- (e) 维护和更新世界人权索引和条约机构数据库；
- (f) 创建关于向条约机构报告的能力建设门户网站；
- (g) 推出关于条约报告的一般培训手册；
- (h) 开发具体条约培训模块，包括在线培训模块。

91. 条约机构能力建设方案取得了一些成果，包括发布了国家报告和后续行动机制。本指南旨在向培训机构提供条约机构信息，以及开发关于向条约机构报告的课程所需的工具和资源。目标是协助各国了解联合国条约机构系统，特别是所涉的报告程序和不同利益攸关方的作用。这样，缔约国就能履行报告义务，并以可持续和有意义的方式与条约机构接触。

92. 该方案还监督培训指南的出版，该指南包括两个部分：条约机构报告程序手册以及关于报告工作的协调人指南。

93. 该方案还在编写具体条约培训手册和培训员指南。作为目前《残疾人权利公约》培训指南的补充，2018年推出了国家防范酷刑机制实践指南。正在编制《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》的培训员指南。人权高专办协助妇女署制定了关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的在线培训方案。所有上述出版物和在线培训课程均旨在协助各国进一步参与国际人权机制。

94. 2015至2017年，能力建设方案增进了135个国家350多名国家官员的技能和知识，他们此后成为了关于条约报告问题的合格培训员。此外，还在国家一级向约70个国家提供了具体人权条约和报告方面的技术援助。在这些援助的推动下，收到了新的批准书；提交了最新的共同核心文件和此前迟交的缔约国报告；改进了与条约机构的建设性对话；一些国家对建立国家报告和后续行动机制有了更大的兴趣(见 A/73/309)。

95. 18项人权条约和任择议定书的批准书总数，包括承认委员会有权审议个人来文的声明，从2015年的共计2300份增至2017年的2386份，即增加3.7%。如果所有条约和任择议定书全部得到批准，包括声明在内将需要4925份批准书(同上，第17段)。

96. 待审查报告数量从2015年12月的258份减至2017年12月的230份，即减少11%。

97. 关于个人来文，待审查来文数量从2015年的769份增至2017年的977份，即增加28%。在达到关于个人来文的工作量目标方面，2015至2017年，8个审查个人来文的条约机构在6.3个星期内平均每年通过了关于197份来文的最后决定。这意味每个星期31份来文，超过目标(23份)三分之一以上(同上，第25-26段)。

十一. 技术援助的成就和障碍

98. 全国促进和保护人权协会(喀麦隆)在提交的材料中强调指出，当前的拟议技术援助存在一些缺点，削弱了影响力：首先，技术援助并未考虑有关国家的具体

情况和优先需要；其次，没有提供预防侵犯人权领域的工具；第三，未能以切实的方式参与改善人权法律框架。

99. 该非政府组织补充说，在普遍定期审议期间提出的建议并不总是在有关国家得到落实，许多国家没有向联合国技术援助自愿基金捐款。

100. 在最近的一篇文章中，伯明翰大学的一位研究人员认为，关于技术援助或能力建设是否有效的证据有限。实际上，几乎没有努力通过衡量此类方案和方法的成果来进行监测和评价。此外，实施技术援助与出现任何可衡量影响之间的时滞使评估有效性更为复杂。⁴

十二. 技术援助和能力建设的最佳做法

101. 在技术援助框架内，有人建议调动技术领域的各种法律和条约范本蕴含的经验智慧。《引渡公约范本》⁵ 表明，在某一特定领域积累的专门知识可能有助于促进和保护人权。《公约范本》实际上纳入了政治犯破例和不推回的原则。

102. 人权领域技术合作自愿基金董事会及执行普遍定期审议财务和技术援助自愿基金董事会的主要结论之一是，在人权高专办建立了特别稳固的存在、并拥有可接受的人力资源和专门知识、有能力充分和独立监测实地复杂人权情况的国家，根据请求并与相关国家实体和其他联合国伙伴紧密合作制定的技术合作方案往往健全有力，并提供可见和可衡量的成果(A/HRC/26/51，第 40 段)。

103. 自 2008 年启动普遍定期审议进程以来，人权理事会第 5/1 和 6/17 号决议所设参与普遍定期审议自愿基金协助确保了许多代表团成员出席普遍定期审议工作组会议并参加通过审议结果的理事会全体会议。该基金协助代表团成员提交关于该国所收建议的执行情况的国家报告，以此作出贡献。同时为工作组会议期间举行的互动对话提供便利，协助拟订建设性、具体、着重行动和可执行的建议。

十三. 建议

104. 提供技术援助和能力建设应符合《联合国宪章》的原则，特别是主权和不干涉原则，并顺应有关国家的意愿和实际需要。

105. 向其他国家提议在人权领域提供双边技术援助和能力建设的国家应顺应其他国家的请求，并寻求互利合作和充分尊重请求国。提议国应避免完全从自身利益出发，为确保合作而施加任何压力。

⁴ Zenobia Ismail, “Technical Assistance and Capacity Building in International Development”, University of Birmingham, 6 June 2019, p.4.

⁵ 大会第 45/116 号决议，附件。

106. 应建议掌握发展合作资源的利益攸关方以务实方式扩大技术援助，而非鼓吹所谓“普世”价值观。同时，合作伙伴关系应建立在对消除任何严重侵犯基本人权行为的决心的相互信任的基础上。
107. 在建议引入新制度时，共同基础应是作为法律和条约范本或原则的多边讨论案文(如有)，特别是在法律和政策领域。
108. 各国以及相关国际机构和利益攸关方应本着加强国际团结的精神，增加对联合国人权领域技术合作自愿基金以及执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金的自愿捐款，提高这些基金的业务能力。
109. 各国应定期向人权高专办提供自愿捐款，并在可能的情况下增加自愿捐款，用于人权高专办执行《2030年可持续发展议程》的活动，同时定期向参与普遍定期审议自愿基金捐款，并在可能的情况下增加捐款。
110. 人权领域技术合作自愿基金董事会及执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金董事会成功收集了关于技术援助对保护和促进人权的影响的大量信息，今后应在所有利益攸关方的帮助和协助下继续履行使命。
111. 大会、经济及社会理事会和联合国系统各专门机构在审议有关人权的国际问题时，应更重视人权方面的技术援助和能力建设，并为有效落实提供必要的支持和指导。
112. 人权高专办、人权理事会和联合国各专门机构应鼓励发展中国家、特别是最不发达国家提交技术援助和能力建设申请，从而加强其保护人权的能力，并增加相关国家的所有居民享受人权的权利。
113. 《宪章》所载的国际合作原则规定，会员国有义务在涉及人权领域合作的所有活动中、特别是在技术援助和能力建设方面，充分考虑互惠原则。
114. 应考虑在人权理事会建立交流机制，帮助各国传播参与技术援助项目的最佳做法，并及时总结和交流经验，实现加强国家落实人权和保护能力的目标。
115. 行预咨委会建议，经有关国家同意，人权合作方面的技术援助和能力建设应侧重于普遍定期审议。
116. 行预咨委会还建议人权理事会在今后的工作中继续审议技术援助、能力建设和互利合作，并考虑任命一名特别任务负责人，责成此人就技术援助、能力建设和互利合作提出报告和建议，并协助制定有关这些主题的国际标准。